DOI: 10.19318/j.cnki.issn.2096-1634.2016.02.19
第 1 卷 第 2 期 2016 年 4 月

美国智库的政治与经济

■ 劳伦斯·麦克唐纳
世界资源研究所国际合作与交流副总裁

【智库简介】世界资源研究所是一家独立的非营利性环境政策智库，立足科学，致力于环境与可持续发展的研究，与各领域领导者密切合作，将研究成果转化为行动，从而维护构成经济机遇和人类发展根本基础的自然资源。世界资源研究所拥有超过 450 名专家和员工，工作覆盖 50 多个国家，在美国、中国、印度、巴西、印度尼西亚设立办公室。中国办公室成立于 2008 年，是世界资源研究所的第一个海外办公室。根据美国宾夕法尼亚大学下属的“智库与市民社会项目”小组发布的《全球智库报告》，世界资源研究所自 2012 年起连续三年被评为全球最佳环境类智库。

1 智库的原型及美国智库的起源

虽然智库是一种相对较新的组织，但向政策制定者进谏献策的做法却自古有之。中国的孔子、孟子、孙子都是古代谋士，他们的思想举世闻名。

希伯来圣经讲到了约瑟的故事，他被贩卖到埃及为奴，因为有解梦的天赋而成为法老的谋士，正是他的出谋划策使埃及度过了七年饥荒。

马基雅维利向文艺复兴时期意大利统治者的进谏对于今天的战略制定者依然具有借鉴意义。我们知道，这些谋士并非在真空里工作。孔子在百家争鸣时期传道授业，与其他学识渊博的人士争夺统治者的注意和喜爱。其他谋士同样如此，都希望通过改善人民福祉的决策而扩大统治者的权力。至今，这依然是许多智库的工作动力。

我们今天看到的智库形式直到 20 世纪早期才出现。詹姆斯•麦甘认为，20 世纪中期社会和政府日益复杂，由此催生了对专业政策机构的需求。

现代智库是美国的创举。当前美国共有 1830 家智库，数量仍居世界之首。其中四分之一，即 400 家左右智库位于华盛顿。美国 90% 的智库是 1951 年以后建立的。

詹姆斯•麦甘发布的最新《全球智库指数》显示，中国排名第二，拥有 429 家智库，数量与欧洲相当。詹姆斯•麦甘指出智库有两种形式：

他把第一种称为“没有学生的大学”。在这些研究机构中，学者根据可获资金制定研究计划。最著名的例子是布鲁金斯学会。该学会成立于 1916 年，当时一批政府改革派创立了第一家私人组织，专门对国家公共政策问题进行研究。

第二种智库是合同研究机构，通过获取合同（一般是政府合同）进行特定研究。最著名的例子是兰德公司。二战后，这家公司从道格拉斯飞机公司剥离。兰德公司的起名来源于研发两个单词的缩写，致力于促进和推动有利于美国公共福利和安全的科学、教育和慈善事业。

“未来资源”智库也属于“没有学生的大学”。该智库于 1952 年在福特基金会等机构慈善支持下创建。成立初期主要关注自然资源短缺和进口依赖问题。它引领开拓了资源经济学，成长为第一个专门关注自然资源和环境问题的智库。

林登•约翰逊总统在“向贫困宣战”之后，于 1968 年成立了城市研究所，开展城市问题研究，并对之前 4 年通过的 400 多项法律所体现的“大社会倡议”进行评估。

虽然上述智库的历史、研究重点、方法和资金构成各不相同，但都反映了二战后的广泛共识，即有效的政府是善的力量。许多智库的资金来源于免税基金会慈善捐款、政府赠款或合同、个

作者简介：劳伦斯•麦克唐纳（Lawrence MacDonald），在世界银行政策研究部、全球发展中心等多家国际智库拥有超过十年的政策传播与交流经验。此前，他在亚洲各国担任过多年记者。

人捐赠和公司赞助。

1982 年，世界资源研究所成立，创始人是吉米·卡特总统时期的前环境质量委员会主任 Gus• Speth。Speth 在政府工作时就意识到需要建立独立机构，为美国政府提供政策建议，支持实证研究可持续发展。1991 年，他担任美国国际发展和环境安全工作组主席，该工作组发布了报告——《可持续发展合作伙伴：美国新议程》。

2 保守主义思潮涌现以及保守主义智库的兴盛

直到彼时，二战后关于有效的政府能够积极引导社会前进的共识，基本上是牢不可破的。

一种新的、意识形态更为保守的智库引发了保守主义政治思潮和政策倡导的涌现，这些智库提出的众多观点，成为后来被称作“里根革命”的根基。对这一运动的参与者而言，摆脱政治桎梏、享有自由权利才是具有试金石意义的价值，政府往往被视作问题所在、而非解难之策。

随着人们对政府项目和法规的厌烦与日俱增，1981 年当选为总统的罗纳德·里根籍此开启了一个新时代，在国内致力于缩减政府规模的同时在海外大力扩张美国权力。比如，成立于 1973 年的传统基金会（The Heritage Foundation），旨在“以放宽企业、限制政府、追求个人自由、恪守美国传统价值、强调国家防卫等为准则，制定与推动保守主义的公共政策”。1974 年，美国石油富豪和慈善家查尔斯·科赫（Charles Koch）建立了一个以自己名字命名的基金会，两年之后更名为卡托研究所（CATO Institute），自称“致力于个人自由、政府受限、市场自由、倡导和平的原则”。这两家智库与成立得更早一些的美国企业研究所（American Enterprise Institute，AEI）观点相合。美国企业研究所成立于 1938 年，其提出的众多政策观点影响着第二任布什政府，其中有二十多位职员还在布什政府掌管政策的岗位上任职、或是其众多顾问团和委员会的成员。

保守主义智库获得的支持更有可能来自于企业和个人，而非依赖于政府合同与捐款，也较少可能获得那些免税的慈善基金会的捐赠。尽管来自富裕个人和家庭的资助非常重要，有些保守主义智库还有效地建立起以小额资方为基础的庞大会员网络，也有可能被征召为当选官员。

这些智库通常采取长远眼光，制定长期目标。比如，传统基金会开展着一项由数十人参与的青年领袖项目，此外每年还会邀请一百多位实习人员。这些实习人员除了完成其手头工作之外，还投身到华府的政治现实之中不断打磨，有可能成为保守主义的未来领袖。

3 进步主义智库的成长与应对

左翼政治派别并未忽视上述发展，而是相应地建立起其自身具有党派特征的智库。这其中，最为人熟知的就是美国进步中心（Center for American Progress，CAP），宣称要“通过果敢和进步的观念，致力于推动改善全美国人的生活”。美国进步中心成立于 2003 年，其学者已经在克林顿和奥巴马两任政府中担任了诸多高级要职。

另外一个公开宣称是进步主义智库的机构是成立于 1981 年的预算与优先政策中心（Center on Budget and Policy Priorities），该中心分析联邦的税收与支出，并且“尤其关注预算决策如何影响到最低收入的美国人”。

经过上述发展，目前美国的智库领域呈现出高度的多样性和复杂性。在华盛顿，智库已经成为一大重要的产业，主流媒体不仅时而会报道其报告和观点，而且也报道各个智库到底如何开展运作的。

4 美国智库的三大特征

尽管具有极大的多样性，在政治舞台上的那些美国智库仍然广泛地呈现出三大共同特征。

一是资金基础多元，或者力图确保资金来源多元化，同时也希望保持其独立性。没有机构愿意其立场被捆绑，尽管有些机构非常公开地推崇偏好某些意识形态观点，但多数机构都宣称自己是非党派性。

二是受众对象多元。多数美国智库会跟广泛且有所重叠的受众对象展开互动，以便获得更多影响力，这其中就包括胜选官员、高级幕僚、高校学者、其他智库和非政府组织、新闻媒体、以及通过其网站、订阅邮件和社交媒体等与公众直接联系。

三是越发注重成果与结果。智库的存在是为了改变世界的。美国在政治政策领域的各个智库越来越多地将其自身描述为注重“智囊与实践”的智库，并且更多提及其产生的影响，正面其对于支持者的价值，这一定程度上也是一种对资方要求而做出的反应。

5 走向全球的美国智库

美国智库日渐呈现出的新趋势，即走向全球。多数美国智库自然会关注美国本土，即便是研究全球问题的智库最感兴趣的仍然是美国的政策。然而近些年来，少数几家美国智库已经走向了全球，在全球开设了办事处，这其中就包括：布鲁金斯学会（Brookings），以及称其自身为“国际智库”的卡内基国际和平研究院（The Carnegie Endowment for International Peace），还有笔者所在的世界资源研究所。

对世界资源研究所而言，迈向全球是对我们国际使命的一种自然的阐述，世界资源研究所“致力于改善人类社会生存方式，保护环境以满足世代所需。”仅仅在一个国家工作不可能完成这一使命。在众多越来越国际化的智库当中，世界资源研究所是独树一帜的，其所有的国际办公室都以所在国国民担任其负责人和职员，这些办公室并非坐落于华盛顿的世界资源研究所在海外的分支，而更像是由姐妹成员组成的网络机构中的一员。比如，世界资源研究所中国办公室就由李来来博士负责。李来来博士是中国广受认可的意见领袖和研究人员，她之前曾任中国交通运输部科学研究所城市交通研究中心副主任、斯德哥尔摩环境研究所副主任。

世界资源研究所在几大新兴市场国家都设立了国际办公室，这些地方决定着为可持续未来而战是成是败。在中国，以及在巴西、印度、印尼和墨西哥，我们支持各国国内的政策与目标，通常与各个城市、省份、其他地方机构、以及各国国家政府开展合作，运用世界资源研究所的全球智慧和地方专长，践行创新性的解决方案。比如，世界资源研究所中国办公室就正在与北京市交通委共同研究低排放区拥堵收费政策。在过去的三年内我们还通过能源、交通以及废弃物管理方面的项目，帮助成都和青岛市政府创建可持续宜居城市。

李来来博士希望与中国科学院以及其他中国机构开展更多互动，以响应中国国家主席习近平关于打造新型智库的指示。或许有一天，世界资源研究所中国办公室也能成为一家“中国智库”。

收稿日期：2015-11-19　修回日期：2015-11-22　本文责任编辑：吕青

第九届全国科学计量学与科教评价研讨会将在武汉大学举行

武汉大学中国科学评价研究中心和中国科学与科技政策研究会主办的“第九届全国科学计量学与科教评价研讨会——计量学与智库评价研究”将于 2016 年 6 月 3–5 日在武汉大学信息管理学院举行。

会议将特邀请美国《全球智库报告》研发专家访问武汉大学，并到会做专题报告；同时邀请国内知名智库负责人、首席专家、研究专家，以及论文作者与会做专题报告或大会发言，围绕会议主题展开广泛、深入地研讨和交流。